

OECD FORUM 2007

OBJECTIF CROISSANCE

Par Jean-Philippe Cotis, Économiste en chef, OCDE



Les évolutions récentes ont été favorables dans bien des économies de l'OCDE, en particulier là où le PIB par tête se situe très en deçà des mieux disants. Au Japon et en Corée, par exemple, la croissance est restée dynamique alors qu'en Europe les retardataires bénéficient désormais d'une reprise forte et soutenable à l'horizon de quelques années.

Cette embellie tient largement à des facteurs conjoncturels, avec une reprise européenne qui s'affirme enfin après plusieurs faux départs. Mais elle reflète aussi dans une certaine mesure les progrès plus profonds accomplis du côté des marchés des biens et services et du travail. En dépit d'une croissance longtemps timide, l'Europe a bénéficié de créations d'emploi soutenues, au cours de ces dernières années avec une baisse de près d'un point du taux de chômage structurel, alors que par ailleurs les marchés de biens et services bénéficiaient d'une libéralisation très significative.

Du point de vue de la poursuite des réformes, cette amélioration bienvenue des perspectives économiques de court terme n'est pas sans ambiguïté : une forte reprise facilite la réforme mais la rend en même temps apparemment moins nécessaire, dès lors que les risques de difficultés majeures s'estompent pour un temps. Ce paradoxe est confirmé par des recherches récentes de l'OCDE, résumées dans le chapitre spécial sur l' « économie politique des réformes structurelles ».

Cette tentation du relâchement dans le domaine des réformes doit être combattue. En Europe continentale et parmi les membres asiatiques de l'OCDE, une plus grande ouverture des marchés de biens et services et des marchés financiers reste nécessaire pour stimuler la productivité et la croissance à long terme. De telles réformes permettraient, en outre, de déplacer la répartition du revenu national, des profits vers les revenus du travail et l'emploi.

Le numéro d'*Objectif croissance* publié l'an dernier avait largement documenté le « dividende de croissance » résultant de marchés financiers plus ouverts et de bonnes politiques d'innovation. Cette année nous consacrons deux chapitres à la concurrence sur les marchés de biens et services.

Le premier d'entre eux tente de quantifier les gains de productivité et d'innovation résultant d'un surcroît de concurrence sur les marchés de biens et services. À cet égard, ce n'est pas un hasard si les États-Unis et l'Europe du Nord sont aujourd'hui les principaux bénéficiaires de la révolution des nouvelles technologies de l'information et des communications. Ils avaient été les premiers, en effet, à ouvrir leurs marchés de biens et services à la concurrence. Et les recherches empiriques de l'OCDE suggèrent que des marchés de biens et services plus ouverts stimulent l'innovation en poussant les « retardataires » à rattraper leurs concurrents, voire même à « faire la course en tête ». De nouveaux progrès sont nécessaires, dans bien des pays de l'OCDE, pour abaisser les barrières à l'entrée. C'est le cas en particulier dans des secteurs tels que l'énergie, les transports, les communications et les professions libérales, sans oublier les marchés agricoles. Assouplir les restrictions, formelles et informelles, aux investissements directs étrangers reste en outre une nécessité dans des pays tels que la Corée, le Japon ou le Mexique.

Le second chapitre traite des politiques et des institutions susceptibles d'influer sur l'intensité de la concurrence au sein des pays de l'OCDE. Il met en évidence les défis et les complexités auxquels sont confrontés ceux qui ont la charge de la promouvoir. Il rappelle aussi que l'application du droit de la concurrence manque parfois de vigueur et que, dans bien des secteurs, notamment les secteurs à réseaux, des réglementations entravent encore le jeu normal de l'économie de marché. Il met enfin en exergue l'importance de régulateurs puissants et bien « dotés » en expertise économique.

Sans minimiser les obstacles et complications qui s'attachent à la réforme des marchés de biens et services, c'est du côté de l'éducation et des marchés du travail que les pays de l'OCDE sont confrontés à leurs plus grands défis.

Le chômage a certes reculé au fil des ans dans bien des pays de l'OCDE et des progrès tangibles ont été accomplis pour rendre les sorties d'activité moins attrayantes financièrement, en particulier dans le domaine des préretraites. Et le taux de participation au marché du travail des quinquagénaires et des sexagénaires s'est accru en conséquence.

Les taux d'emploi restent malgré tout bien faibles dans certaines zones de l'Europe continentale. Dans la plupart des pays de l'OCDE la performance des marchés du travail reste en outre une source de préoccupation constante, nourrie du sentiment de plus en plus vif que les inégalités de salaires s'accroissent. Les nouvelles technologies de l'information et la concurrence des grandes économies émergentes semblent en effet exercer une influence négative sur l'emploi et les revenus des moins qualifiés alors que par ailleurs elles améliorent fortement les perspectives des plus qualifiés. Aux États-unis ces phénomènes pourraient bien avoir contribué à une polarisation marquée de l'échelle des rémunérations, avec des gains modestes ou inexistantes pour les salariés situés dans la moitié inférieure de l'échelle des salaires. Ailleurs, ce sont les perspectives d'emploi qui ont pu se détériorer, là en particulier où les institutions du marché du travail étaient déjà défailtantes.

Dans un monde où les qualifications professionnelles ont une importance croissante, les systèmes éducatifs ont un rôle essentiel à jouer pour accroître et égaliser les chances et ce dès la petite enfance, où la scolarisation reste souvent insuffisante. Trop de jeunes sortent également de l'enseignement secondaire sans qualifications professionnelles adaptées dans certains pays anglophones et en Europe centrale. L'augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur reste enfin un objectif partagé, au sein de l'OCDE dans son ensemble. Les défis auxquels sont confrontés les systèmes d'enseignement supérieur sont particulièrement imposants en Europe continentale où il faut à la fois fortement augmenter les financements et donner beaucoup plus d'autonomie aux universités.

Il faut encore réformer les marchés du travail dans bien des pays de l'OCDE afin de retrouver le plein emploi et d'en finir avec la fracture entre inclus et exclus. Suite à l'actualisation récente de la *Stratégie de l'OCDE pour l'Emploi*, un chapitre spécial est consacré à ces réformes.

S'agissant de réformes du marché du travail, il est bien sûr beaucoup plus facile de conseiller que de mettre en œuvre. L'un des obstacles à la réforme tient au sentiment largement partagé qu'il s'agit là d'un choc supplémentaire, venant s'ajouter à tous ceux qu'entraîne déjà la mondialisation. Il devrait pourtant être clair désormais que les stratégies reposant sur des réformes à la dérobée ou aux marges du marché du travail ont échoué. Elles ont peu fait pour le retour au plein emploi et, selon toute vraisemblance, beaucoup pour accroître la précarité au travail.

De fait, le conservatisme en matière institutionnelle a conduit bien souvent à aggraver le sentiment d'insécurité et à déprimer la confiance des ménages. Cette timidité est bien compréhensible étant donné le saut qu'implique l'adaptation aux changements souvent rapides de l'économie. Mais elle est aussi paradoxale, sachant qu'existent au sein de l'OCDE de bonnes politiques du marché du travail, connues de tous et dont on peut s'inspirer. C'est le cas notamment dans le domaine des politiques d'activation et d'indemnisation du chômage, qui peuvent et devraient être conçues pour ne pas enfermer les bénéficiaires dans l'inactivité tout en leur apportant un revenu suffisant. C'est vrai également des prélèvements obligatoires et du coût du travail qui ne devraient pas écarter les jeunes les moins qualifiés du marché du travail. Tirer avantage des meilleures pratiques en matière de politiques visant à valoriser le travail permettrait enfin de progresser dans la réduction de la pauvreté au travail et de mieux combiner activités parentales et emploi.

Dans un environnement où les marchés du travail pourraient se caractériser par une polarisation accrue des salaires et de la qualité de l'emploi, il est important que les institutions ne contribuent pas, par erreur, à aggraver de telles évolutions. Ceci pourrait bien être le cas, hélas, dans le domaine essentiel que constitue la protection de l'emploi. Dans bien des pays, une protection trop rigoureuse des emplois permanents a été contrebalancée par une flexibilité accrue des contrats temporaires, ce qui a contribué, selon toute vraisemblance, au dualisme du marché du travail dont souffre actuellement l'Europe continentale. En parallèle, la fracture entre inclus et exclus s'est elle aussi creusée au Japon et en Corée.

Dans des pays comme l'Allemagne, l'Espagne et la France, où la protection des emplois permanents est très stricte, des jeunes et des femmes sont exclus de l'emploi et souffrent de carrières erratiques. L'expérience d'autres pays européens suggère que l'on peut restaurer des règles du jeu plus équitables. Elle suggère notamment d'aller vers des réformes des contrats permanents visant à rendre les coûts liés aux licenciements moins imprévisibles pour les employeurs tout en assurant aux travailleurs des garanties suffisantes en termes de revenus et de réinsertion dans l'emploi.

Mais pourquoi, en définitive, les bonnes pratiques ne s'étendent-elles pas toujours aux pays qui en auraient le plus grand besoin ? Cela tient au fait que la réforme est perçue, souvent à tort, comme un danger pour la cohésion sociale et certaines valeurs fondamentales. Mais indépendamment des objections philosophiques que peuvent susciter des réformes visant à conforter l'économie de marché, l'immobilisme trouve souvent son origine dans la résistance au changement de ceux qui craignent d'y perdre. L'analyse économique suggère en effet que si les réformes de marché contribuent à stimuler le pouvoir d'achat global, elles peuvent aussi créer des « perdants », en l'absence tout au moins de dédommagements.

Parce qu'ils prennent du temps à se matérialiser et sont souvent diffus, les gains issus des réformes sont perçus comme incertains. Par contraste, les perdants à la réforme n'ont aucune peine à en prendre conscience et à s'unir pour bloquer le changement conduisant ainsi à la « tyrannie du statu quo ». Les difficultés auxquelles se trouve confrontée l'action collective dans le domaine des réformes sont bien illustrées dans notre chapitre sur « l'économie politique des réformes structurelles », qui suggère que la crise est le principal levier du changement institutionnel. Ce qui serait nécessaire, c'est bien plutôt la réforme en temps utile. Celle qui permet d'éviter les situations où finalement le coût de l'inaction est devenue si manifestement prohibitif qu'il éclipse les coûts temporaires de la réforme.

De manière plus positive, nos travaux de recherche suggèrent que les petits pays sont plus alertes et plus enclins à réformer en temps utile. Il en irait de même là où les systèmes politiques conduisent à la stabilité gouvernementale et où la situation budgétaire est suffisamment solide pour permettre le dédommagement des perdants de la réforme.

Certaines réformes peuvent être en outre plus faciles à conduire que d'autres. La libéralisation des marchés financiers, de biens et services ou du commerce international semble politiquement moins « sensible » que la réforme du marché du travail. Historiquement, ces réformes ont été mises en œuvre en premier, sans doute parce que l'ouverture des marchés financiers, des biens et services et du commerce international peuvent mettre de l'huile dans les rouages de la réforme des marchés du travail. En effet, comme on l'a souligné, elles tendent à modifier le partage de la valeur ajoutée, au détriment des revenus du capital et des exportateurs étrangers et au profit des salariés/consommateurs.

(Extrait de « Objectif Croissance », OCDE, 2007)